EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 28.11.2014
COM(2014) 902 final

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK

Jaarlijkse groeianalyse 2015

NL NL

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, DE EUROPESE CENTRALE BANK, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ, HET COMITÉ VAN DE REGIO'S EN DE EUROPESE INVESTERINGSBANK

Jaarlijkse groeianalyse 2015

INLEIDING

Nu de EU de zwaarste financiële en economische crisis in generaties achter de rug heeft, is een berg werk verzet om de grondvesten te leggen voor een gezondere en duurzamere groei in de toekomst. Ondanks alle inspanningen op nationaal et Europees niveau is het herstel van de Europese economie echter zwakker dan een jaar geleden werd verwacht. De omslag begon te haperen in het voorjaar van 2014. De economische crisis heeft een langdurige sociale crisis veroorzaakt en het trage herstel verhindert inspanningen om de hoge werkloosheid aan te pakken.

Hoewel de mondiale economische context enige verklaring biedt voor de huidige vertraging, zijn er specifieke interne factoren die een snellere groei in de EU in de weg staan. Er bestaan grote verschillen tussen lidstaten. De groei wordt afgeremd door de versnippering van de financiële markten ten gevolge van de financiële crisis en de schuldencrisis, de noodzakelijke afbouw van de schuldenlast van bedrijven, huishoudens en overheden, de onvolledige aanpassing van macro-economische onevenwichtigheden en het wankele vertrouwen ten gevolge van de onzekerheid over de economische vooruitzichten en de wil tot structurele en institutionele hervormingen. Lage productiviteitswinst, lage investeringen en hoge structurele werkloosheid beperken de groeivooruitzichten in Europa.

Tegelijkertijd staan de EU en de lidstaten voor een reeks langetermijntrends die de creatie van banen en de groei aantasten en die met name voortspruiten uit maatschappelijke en demografische veranderingen, mondialisering, ontwikkelingen op het gebied van productiviteit en technologie, druk op de hulpbronnen en milieuproblemen alsmede de in het algemeen zwakkere groei in de opkomende economieën en de ontwikkelingslanden.

Het aantreden van een nieuwe Commissie, met een ambitieuze "agenda voor banen, groei, billijkheid en democratische verandering"[1], is het juiste moment voor een nieuwe start. Het is hoog tijd de groei in de EU weer leven in te blazen en een nieuwe impuls voor verandering te geven. Deze jaarlijkse groeianalyse levert samen met de begeleidende documenten het pakket voor banen, groei en investeringen dat de Commissie als eerste prioriteit had aangekondigd in haar politieke beleidslijnen.

Vak 1 - Belangrijkste bevindingen in de najaarsprognoses voor2014 van de Commissie[2]

- De reële groei van het bbp bedraagt naar verwachting voor het hele jaar 2014 1,3 % in de EU en 0,8 % in de eurozone. Aangezien zowel de buitenlandse als de binnenlandse vraag toenemen, zouden deze cijfers in 2015 langzaam moeten stijgen tot respectievelijk 1,5 % en 1,1 %. Voor 2016 wordt een toename van de economische activiteit verwacht tot respectievelijk 2,0 % en 1,7 %.

- 24,6 miljoen personen, waarvan 5 miljoen tussen 15 en 24 jaar oud, waren werkloos in augustus 2014. De langdurige werkloosheid is zeer hoog. De werkloosheidspercentages varieerden tussen lidstaten in 2014, van 5,1 % in Duitsland en 5,3 % in Oostenrijk tot 24,8 % in Spanje en 26,8 % in Griekenland.

---

[1] Cf. Politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie van 15 juli 2014: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_nl.pdf.

[2] Najaarsprognose voor 2014 van de Commissie, 4 november 2014 http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2014/pdf/ee7_en.pdf

- De trend van lage inflatie zal dit jaar naar verwachting voortduren, met lagere grondstoffenprijzen, met name voor energie en voeding, en zwakkere economische vooruitzichten dan verwacht. Het geleidelijke herstel van de economische activiteit in de prognoseperiode zal naar verwachting leiden tot een stijging van de inflatie in de EU, van 0,6 % in 2014 tot 1,0 % in 2015 en 1,6 % in 2016.

- De overheidstekortquote zou dit jaar verder dalen, weliswaar langzamer dan in 2013, van 4,5 % in 2011 tot respectievelijk 3,0 % voor de EU en 2,6 % voor de eurozone. Volgens de prognose zouden de overheidstekorten gedurende de volgende twee jaar blijven dalen ten gevolge van de aantrekkende economische activiteit. De overheidsschuldquote in de EU en de eurozone zou volgend jaar naar verwachting pieken op respectievelijk 88,3 % en 94,8 % en hoog blijven in een aantal landen.

In deze jaarlijkse groeianalyse voor 2015 geeft de Commissie, die op 1 november 2014 in functie getreden is, de krachtlijnen van haar nieuwe agenda voor banen en groei aan. De heropleving van de groei kan alleen worden bereikt indien de Europese instellingen en de lidstaten samen werk maken van de Europese sociale markteconomie. In deze jaarlijkse groeianalyse wordt dus aangegeven wat op het niveau van de EU nog meer kan worden gedaan om de lidstaten opnieuw op weg te helpen naar sterkere groei en een hoger niveau van duurzame ontwikkeling. Om dit realiseren is vastbeslotenheid nodig om te veranderen en om de zaken op nationaal vlak anders aan te pakken.

1. EEN GEÏNTEGREERDE AANPAK

Vandaag is het gevaar van blijvend lage groei, bijna-nulinflatie en hoge werkloosheid de voornaamste zorg geworden. De crisis heeft niet alleen cyclische effecten teweeggebracht, zoals duidelijk blijkt uit de beperkte omvang van de totale vraag, maar heeft ook een belangrijke structurele component die de potentiële groei van de Europese economieën heeft vertraagd.

Structurele, budgettaire en monetaire beleidsinitiatieven moeten worden gecombineerd in een geïntegreerde groeivriendelijke aanpak om deze uitdaging daadwerkelijk aan te gaan, door zowel op de vraag- als de aanbodzijde van onze economieën in te werken. Daarom is interventie op alle overheidsniveaus noodzakelijk, gaande van mondiale initiatieven, in het kader van de G20, tot Europese, nationale, regionale en lokale acties.

Ondertussen zal de Europese Centrale Bank (ECB) binnen haar mandaat en in volle onafhankelijkheid een sleutelrol blijven spelen in de algemene beleidsvoering van de eurozone. De ECB heeft de exclusieve bevoegdheid voor het monetaire beleid in de eurozone. Zij heeft een aantal belangrijke maatregelen genomen om het monetaire beleid te versoepelen en de doorwerking van dit beleid in een ruimere context te verbeteren, met name door haar programma van aankoop van door activa gedekte effecten (asset backed securities, ABS), dat in oktober jongstleden van start is gegaan. In combinatie met het programma voor gedekte obligaties en het programma voor gerichte langerlopende herfinancieringstransacties (targeted longer-term refinancing operations, TLTRO’s) zal de totale impact van deze maatregelen op de balans van de ECB aanzienlijk zijn. Het niveau van de balans zal naar verwachting uitkomen bij de omvang die deze begin 2012 aannam. Deze maatregelen moeten de economische activiteit ondersteunen wanneer zij hun uitwerking krijgen in de economie.

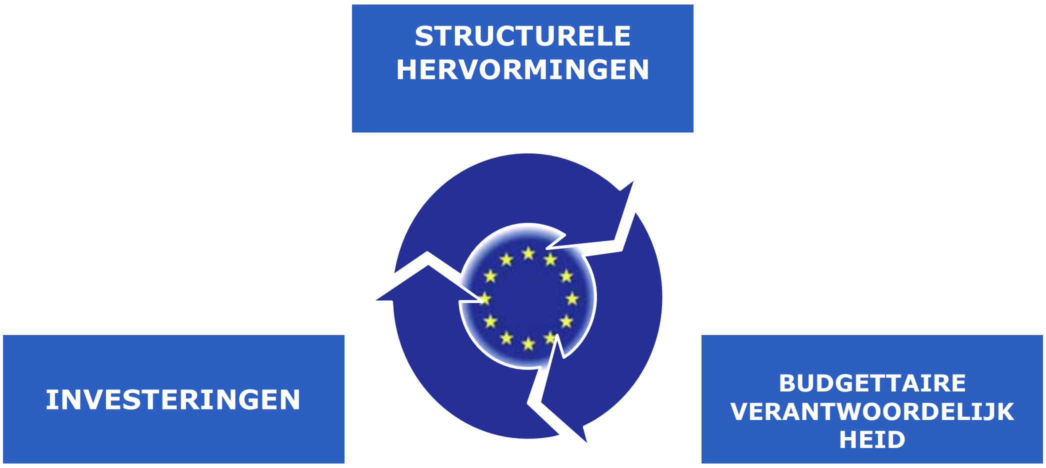
Het is tijd dat overheden op alle niveaus verantwoordelijkheid opnemen. Rekening houdend met de verschillen tussen de lidstaten zal de juiste aanpak onvermijdelijk van land tot land verschillen maar toch deel uitmaken van een gemeenschappelijke geïntegreerde aanpak. De Commissie beveelt aan het Europese economische en sociale beleid in 2015 te grondvesten op drie belangrijke pijlers:

- **Een gecoördineerde stimulans van de investeringen**: naast deze jaarlijkse groeianalyse stelt de Commissie een investeringsplan voor Europa voor om in de periode 2015-2017 ten minste 315 miljard EUR extra publieke en private investeringen te mobiliseren en het algemene investeringsklimaat aanzienlijk te verbeteren.

- **Een hernieuwde verbintenis tot structurele hervormingen**: het is voor landen van uiterst belang dat zij uit de schulden groeien en dat zij de creatie van meer en betere banen stimuleren. Door vooruitgang op nationaal en Europees niveau in sectoren als diensten, energie, telecommunicatie en digitale economie alsmede bij het verbeteren van het ondernemingsklimaat ontstaan nieuwe kansen voor banen en groei. Door de administratieve rompslomp op Europees en nationaal niveau te verminderen in het kader van de agenda voor betere regelgeving moet het juiste regelgevingskader tot stand worden gebracht en moet een klimaat van ondernemerschap en jobcreatie worden bevorderd. Het is noodzakelijk dat de hoogste bestuursniveaus en de nationale parlementen hun verantwoordelijkheid opnemen en verbintenissen aangaan. Door dergelijke inspanningen op het Europese niveau te leveren ontstaat een groot potentieel.

- **Streven naar budgettaire verantwoordelijkheid**: ondanks aanzienlijke vooruitgang in de begrotingsconsolidatie moeten de lidstaten de tekort- en schuldquotes op lange termijn nog veiligstellen. Het begrotingsbeleid moet op gedifferentieerde wijze worden gevoerd naargelang van de situatie in elk land. Lidstaten met meer ruimte op hun begroting moeten maatregelen nemen om de binnenlandse vraag te stimuleren met een bijzondere aandacht voor investeringen. Voorts moet de kwaliteit van de overheidsfinanciën worden opgetrokken door een verbetering van de efficiëntie in de uitgaven en door in de overheidsbestedingen prioriteit te verlenen aan productieve investeringen alsmede door het belastingstelsel efficiënter en investeringsvriendelijk te maken. Strijd tegen belastingfraude en belastingontwijking is belangrijk om billijkheid te garanderen en zorgt ervoor dat lidstaten de belastinginkomsten verkrijgen die hun verschuldigd zijn.

Vak 1. Een geïntegreerde aanpak



Het is belangrijk gelijktijdig in deze drie domeinen in te grijpen om het vertrouwen te herstellen, de onzekerheid weg te nemen die investeringen in de weg staat en om de krachtige, elkaar wederzijds versterkende effecten van de drie samenwerkende pijlers maximaal te ondersteunen. Het is daarbij duidelijk dat een hernieuwde verbintenis tot structurele hervormingen van levensbelang is voor de overheidsfinanciën en om investeringen te mobiliseren.

Om uitvoering te geven aan de logica van de nieuwe geïntegreerde aanpak stelt de Commissie voor het Europees semester voor coördinatie van het economisch beleid te stroomlijnen en te versterken op basis van de drie pijlers.

Om de band tussen structurele hervormingen, investeringen en budgettaire verantwoordelijkheid te verstevigen zal de Commissie verder ook richtsnoeren verstrekken over een optimaal gebruik van de flexibiliteit die in de bestaande regels van het stabiliteits- en groeipact is ingebouwd.[3]

2. STIMULEREN VAN INVESTERINGEN

Zwakke investeringen hinderen Europees herstel

Het is absoluut noodzakelijk investeringen in Europa te stimuleren. Ten gevolge van de crisis is het investeringsniveau gezakt met ongeveer 430 miljard EUR sinds de piek in 2007, dit is een daling met 15 %. In sommige lidstaten is deze daling zelfs nog drastischer.[4] Uit de najaarsprognoses van de Commissie blijkt dat het zwakke niveau van investeringen het broze herstel van de EU in de weg staat.

---

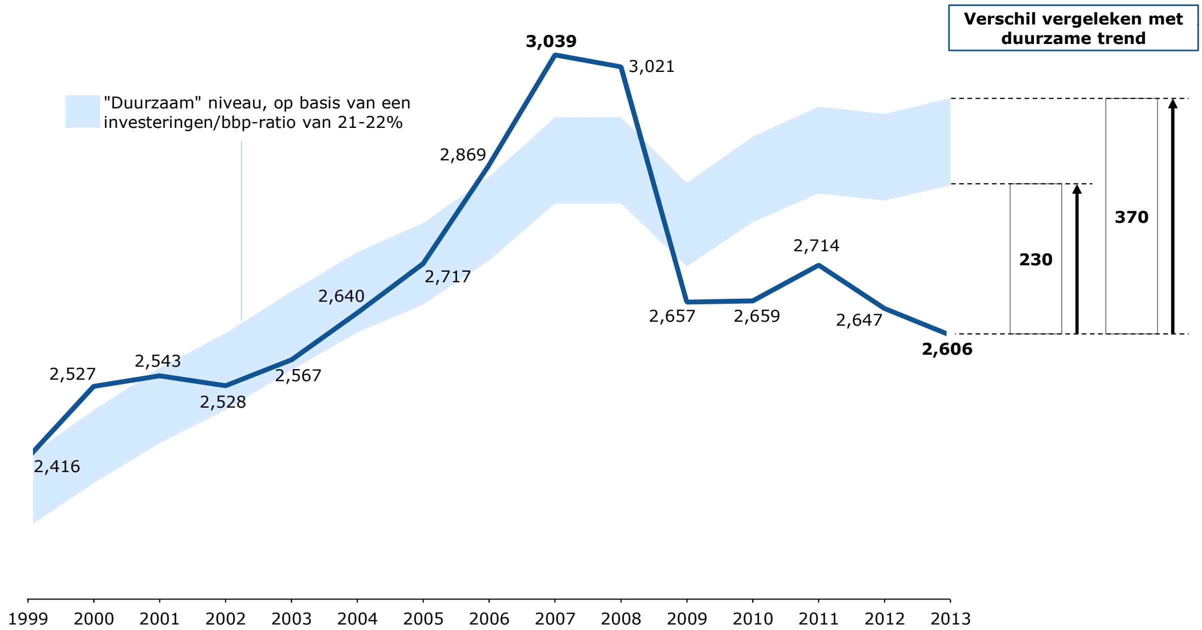
[3] Zoals aangekondigd in de politieke beleidslijnen voor de volgende Europese Commissie van 15 juli 2014.

[4] Dit is met name het geval voor Italië (-25 %), Portugal (-36 %), Spanje (-38 %), Ierland (-39 %) en Griekenland (-64 %).

Het is niet de bedoeling terug te keren naar de piek van 2007 met hetzelfde soort investeringen. Sommige investeringen van voor de crisis waren immers niet duurzaam. Toch is het verontrustend dat de investeringen in Europa anders dan in de VS recentelijk niet opgeveerd zijn. In 2013 bedroeg de investeringsquote nog steeds 19,3 % van het bbp, ongeveer 2 procentpunten onder het historische gemiddelde, zonder rekening te houden met top- en daljaren. Europa kampt dus met een tekort aan investeringen van 230 tot 370 miljard EUR ten opzichte van de langetermijntrends.

Vak 2. Recente trends in investeringen in de EU

(Reële bruto-investeringen in vaste activa, EU-28, prijzen van 2013, miljard EUR)



Tegelijkertijd wordt niet voldaan aan grote investeringsbehoeften. Huishoudens en bedrijven hebben bijvoorbeeld behoefte aan de nieuwste technologieën en willen daarvan gebruikmaken om meer energie- en hulpbronnenefficiënt te worden. Opleidings- en innovatiestelsels zijn minder goed uitgerust en beschikken over minder financiële middelen dan bij onze voornaamste concurrenten. Onze socialezekerheidsstelsels moeten worden gemoderniseerd om de uitdagingen aan te gaan die de snelle vergrijzing van onze bevolking meebrengt. In onze energiesector moeten de netwerken worden aangepast met de nieuwste technologieën, hernieuwbare energiebronnen moeten erin worden opgenomen en onze bevoorradingsbronnen moeten worden gediversifieerd. Onze vervoersector heeft behoefte aan moderne infrastructuur, minder verkeerscongestie en betere handelsverbindingen. Voor ons milieu moeten wij beschikken over betere faciliteiten voor afvalverwerking, recycling en waterbehandeling. Voorts hebben wij in Europa veeleisende en snellere breedband en intelligentere datacentra nodig.

Deze behoeften zijn nijpend na zoveel jaren lage groei of nulgroei en het gevaar bestaat dat Europa's productieve kapitaal slinkt en veroudert. Hierdoor zouden ons concurrentievermogen en ons groeipotentieel verder worden aangetast, hetgeen zou wegen op onze productiviteit en onze capaciteit om banen te creëren.

Er bestaat geen uniek of eenvoudig antwoord. Deze tanende prestaties wat investeringen betreft hebben verschillende oorzaken: laag vertrouwen van investeerders, getemperde vraagverwachting en hoge schuldenlast van huishoudens, bedrijven en overheden. In vele

regio's zijn kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) vanwege de onzekere vooruitzichten en de bezorgdheid om het kredietrisico terughoudend om financiering te zoeken voor waardevolle projecten.

In de particuliere sector zijn aanzienlijke spaartegoeden en nu ook ruime liquide middelen beschikbaar maar dit geld vindt zijn weg niet naar de reële economie van Europa. Hier moeten overheidsinstanties op alle niveaus een rol spelen.

Nationaal en regionaal kan veel worden gedaan

Nationale en regionale autoriteiten kunnen een centrale rol spelen in het bevorderen van de noodzakelijke structurele hervormingen, door budgettaire verantwoordelijkheid op te nemen en investeringen te stimuleren die banen en groei opleveren. Lidstaten met budgettaire bewegingsruimte moeten meer investeren. Alle lidstaten, maar vooral de lidstaten die een beperktere budgettaire ruimte hebben, moeten zorgen voor efficiënt gebruik van hulpbronnen en in hun begroting prioriteit verlenen aan uitgaven voor investeringen en groei. Zo moeten zij ook meer investeringen zien te halen uit de beschikbare Europese fondsen en een klimaat creëren waarin particuliere investeerders meer aan hun trekken komen.

Voor nationale en regionale autoriteiten liggen in de komende maanden unieke kansen open om zo optimaal mogelijk gebruik te maken van de EU-begroting voor de periode 2014-2020, nu er nieuwe middelen en instrumenten ter beschikking komen. De EU-begroting bedraagt 960 miljard EUR over deze periode van zeven jaar, hetgeen overeenstemt met 140 miljard EUR per jaar, het equivalent van 1 % van het Europese bbp. Belangrijke Europese programma's zoals Horizon 2020 (voor innovatie en onderzoek), de financieringsfaciliteit voor Europese verbindingen (voor infrastructuur) en COSME (voor de financiering van kleine en middelgrote ondernemingen) komen nu op gang.

Dit geldt ook voor de nieuwe generatie van Europese structuur- en investeringsfondsen, die 350 miljard EUR voor nieuwe investeringen in de periode 2014-2020 zullen verstrekken. Dit zal leiden tot investeringen ten bedrage van meer dan 600 miljard EUR wanneer nationale medefinanciering wordt meegerekend. De fondsen variëren in omvang naargelang van het land maar kunnen overal een zeer strategische rol spelen; zij vertegenwoordigen gemiddeld 10 % van de totale overheidsinvesteringen in de EU.

Een investeringsplan voor Europa

Het investeringsplan voor Europa dat de Commissie naast deze jaarlijkse groeianalyse voorstelt, zal bestaande inspanningen aanvullen en verder stimuleren. Het zal ten minste 315 miljard EUR aan extra publieke en particuliere investeringen mobiliseren van nu tot einde 2017. In eerste instantie kan dit worden gedaan met een gezamenlijke inspanning van de Europese instellingen en de Europese Investeringsbank (EIB) door het oprichten van een nieuw Europees fonds voor strategische investeringen. De vermenigvuldigingseffecten van het plan zullen echter meer dan 315 miljard EUR bedragen wanneer meer belanghebbenden vrijwillig bijkomende middelen aanbrengen: lidstaten, nationale stimuleringsbanken, regionale autoriteiten en particuliere investeerders spelen allen een centrale rol hierin. Belangrijk hierbij is dat de Commissie bij de beoordeling van de overheidsfinanciën op basis van het stabiliteits- en groeipact een gunstige houding zal aannemen ten aanzien van kapitaalbijdragen in het nieuwe fonds.

Dit extra geld moet speciaal bestemd zijn voor infrastructuur, met name energie- en breedbandnetwerken alsmede vervoerinfrastructuur vooral in industriecentra, opleiding, onderzoek en innovatie, hernieuwbare energie en energie-efficiëntie. Dit zijn gebieden waar duidelijke behoeften bestaan en waar vooruitgang met grote economische en maatschappelijke baten kan worden verwacht.

Zoals het ten uitvoer wordt gelegd, zal het investeringsplan drie gerelateerde beleidsdoelstellingen dienen: recente neerwaartse trends in investeringen omkeren en een bijkomende impuls geven aan de creatie van banen en het herstel van de Europese economie, doorslaggevende stappen ondernemen om tegemoet te komen aan de langetermijnbehoeften van onze economie door het concurrentievermogen in strategische domeinen te stimuleren, de Europese dimensie van ons menselijk kapitaal en onze fysieke infrastructuur versterken, met een bijzondere aandacht voor de interconnecties die vitaal zijn voor onze interne markt.

Bij het opstellen van dit investeringsplan is rekening gehouden met de beperkte begrotingsruimte waarover de nationale regeringen beschikken, om te vermijden dat de last op de nationale overheidsfinanciën drukt. Budgettaire verantwoordelijkheid maakt deel uit van het herstel van het vertrouwen dat Europa nodig heeft om uit de crisis te geraken. Daarom is het plan opgebouwd op basis van oplossingen die op Europees niveau beschikbaar zijn, met gebruik van gevestigde instanties en procedures, hetgeen ook zal helpen om sneller resultaten te halen en zal zorgen voor rigoureuze uitvoering en verantwoording.

Vak 2. Krachtlijnen van het investeringsplan voor Europa

Het investeringsplan voor Europa is gebaseerd op drie elkaar versterkende actielijnen:

- de mobilisatie van ten minste 315 miljard EUR extra investeringsmiddelen tussen nu en einde 2017;
- doelgerichte initiatieven om ervoor te zorgen dat de investeringen de behoeften van de reële economie vervullen;
- maatregelen om het investeringsklimaat te verbeteren en het investeren in Europa aantrekkelijker te maken.

Ten minste 315 miljard EUR extra middelen mobiliseren voor investeringen op EU-niveau

- Een nieuw Europees fonds voor strategische investeringen zal worden opgericht in nauw partnerschap met de EIB, ter ondersteuning van strategische investeringen van Europees belang en van risicofinanciering voor kmo’s en midcapbedrijven in Europa.
- De Europese structuur- en investeringsfondsen zullen ten volle worden aangesproken. Zo wordt verzekerd dat de overblijvende EU-financiering van de programmeringsperiode 2007-2013 zo effectief mogelijk wordt gebruikt. Dit houdt ook in dat de hefboomwerking van de EU-financiering voor de periode 2014-2020 wordt versterkt door een algemene verdubbeling van het aandeel van innovatieve financiële instrumenten en een maximaal gebruik van particuliere medefinanciering.

De financiële middelen in de reële economie brengen

- Op EU-niveau zal een transparante pijplijn van investeringsrijpe projecten worden ingesteld, op basis van het verslag van december 2014 van een taskforce van de

Commissie, de EIB en de lidstaten.

- Bronnen van expertise en technische bijstand worden samengebracht in één "hub” voor investeringsadvies ten behoeve van projectontwikkelaars, investeerders en beheersautoriteiten.
- De Commissie en de EIB zullen samen met nationale en regionale autoriteiten overleg plegen met projectontwikkelaars, investeerders en institutionele belanghebbenden om centrale investeringsprojecten te bevorderen.

Verbetering van het investeringsklimaat

- Maatregelen om het regelgevingskader, zowel nationaal als Europees, te verbeteren zodat het duidelijk en voorspelbaar alsook bevorderlijk voor investeringen wordt.
- Maatregelen om nieuwe en alternatieve bronnen voor langetermijnfinanciering in de economie te ontwikkelen en om te komen tot een kapitaalmarktenunie.
- Maatregelen om de interne markt te voltooien in sleutelsectoren als energie, vervoer en de digitale economie.

3. HERNIEUWDE VERBINTENIS TOT STRUCTURELE HERVORMINGEN

Om te groeien is het van cruciaal belang de concurrentiekracht van de Europese economie te verbeteren en het juiste regelgevingsklimaat voor langetermijninvesteringen tot stand te brengen. Structurele hervormingen kunnen helpen productieve particuliere investeringen aan te trekken, met name in netwerkindustrieën en slimme fabricage (“smart manufacturing”) waar de behoefte aan investeringen hoog is. Op EU-niveau vereist dit dat de interne markt verder wordt uitgediept en dat onnodig belastende regelgeving, vooral voor kleine en middelgrote ondernemingen, wordt vermeden, samen met een betere toegang tot financiering en de garantie van kwaliteit bij investeringen in onderzoek en innovatie. Op het niveau van de lidstaten moeten deze inspanningen worden aangevuld met ambitieuze structurele hervormingen van producten-, diensten- en arbeidsmarkten.

BELANGRIJKSTE BELEMMERINGEN OP EU-NIVEAU WEGNEMEN

De realisatie van de interne markt voor goederen en diensten is een prioriteit. Met meer dan 500 miljoen consumenten is de Europese interne markt de krachtigste motor voor groei op EU-niveau. Daarom moet ernstig werk worden gemaakt van een verdere integratie van de markten voor goederen en diensten, waar een groot potentieel bestaat, zowel online als offline, voor banen, groei en innovatie. Om dit te realiseren moet gebruik worden gemaakt van de synergieën tussen een degelijk werkende interne markt en de industrie. Consumenten moeten hun voordeel kunnen halen uit een geïntegreerde interne markt die hun dezelfde mogelijkheden biedt als hun thuismarkt. Een verdiepte interne markt zal ook buiten de EU voordelen opleveren. Zo zullen Europese ondernemingen een sterkere positie in mondiale waardeketens innemen, worden investeringen aangetrokken en zal de Unie beter in staat zijn sterkere banden met nieuwe groeicentra in de wereld te ontwikkelen, door middel van handelsovereenkomsten die meer convergentie in de regelgeving brengen ten aanzien van onze belangrijkste handelspartners.

De digitale eengemaakte markt is cruciaal voor innovatie, groei en banen. De mondiale economie gaat over in een digitale economie. Informatie- en communicatietechnologie is niet alleen een bedrijfssector maar vormt de grondslag van een moderne innovatieve economie. Een connectieve digitale eengemaakte markt kan tot 260 miljard EUR efficiëntiewinsten per

jaar opleveren.[5] Digitale technologie leidt tot nieuwe wijzen van produceren van goederen en verrichten van diensten, gaande van auto's en chemicaliën tot kleinhandel en energie, en verleent een nieuwe vorm aan de manier waarop wij werken en leren. In de digitale economie een goede positie innemen is voor de EU doorslaggevend om haar concurrentievermogen voor de toekomst te verzekeren, en is een weg naar nieuwe groei. Digitale diensten zijn levensnoodzakelijk voor de efficiëntie en de veiligheid van Europa's belangrijke strategische infrastructuren zoals energie en spoorwegen. Belangrijker nog zijn de enorme voordelen voor de samenleving in de vorm van toegang tot goederen en diensten en tot informatie, vrijheid van meningsuiting, creativiteit, betere gezondheidszorg en betere overheidsdiensten. Maar die digitale eengemaakte markt is er nog niet. Slechts 14 % van de kleine en middelgrote ondernemingen gebruikt het internet om online te verkopen. Niet meer dan 12 % van de consumenten winkelt over de grens. Consumenten voelen zich onmachtig wanneer zij vanwege restrictieve handelspraktijken of wettelijke beperkingen geen toegang hebben tot digitale diensten in andere lidstaten. Alleen wanneer hoogwaardige gemeenschappelijke Europese regels voor gegevensbescherming bestaan en het vertrouwen van de consumenten wordt hersteld, zullen ondernemingen het potentieel van de digitale sector ten volle kunnen benutten.

Verdere structurele hervormingen in energiemarkten zijn vereist om een robuuste energie-unie en een toekomstgericht klimaatbeleid te realiseren in overeenstemming met de Europa 2020-doelstellingen en het klimaat- en energiekader 2030 dat de Europese Raad in oktober 2014 is overeengekomen, en om de gegarandeerde energievoorziening te verbeteren en de interne energiemarkt te voltooien. Dit vereist een verbetering van de energiemarktstructuur, een versterking van de bestaande marktgebaseerde instrumenten en een modernisering en uitbreiding van de energie-infrastructuur. Dit moet het mogelijk maken energie vrij te laten circuleren in Europa, energie-eilanden weg te werken en hernieuwbare energiebronnen in het netwerk te integreren. Het zal een grote uitdaging zijn de nodige investeringen te financieren. De Europese structuur- en investeringsfondsen zullen aanzienlijke steun verlenen maar ook innovatieve financiële mechanismen zijn nodig als hefboom om investeringen in modernisering van de energie te stimuleren en om huishoudens aan te zetten tot investeringen in energie-efficiëntie.

Ambitieuze acties zijn noodzakelijk om een Europees regelgevingskader te verzekeren dat bevorderlijk is voor banen, groei en investeringen. De Commissie zal prioriteit verlenen aan het werk waarvoor zij in december 2012 het startschot heeft gegeven met het programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (Regulatory Fitness and Performance Programme - Refit), namelijk een algemene herziening van de bestaande wetgeving. Dit zal de Europese wetgeving lichter, eenvoudiger en minder duur moeten maken, hetgeen burgers en ondernemingen ten goede komt. De Commissie zal haar regelgevingsinstrumenten (effectbeoordeling, evaluatie) verder aanscherpen in nauwe samenwerking met de andere Europese instellingen, de lidstaten en de belanghebbenden.

Het wegruimen van de bovengenoemde regelgevende belemmeringen moet gepaard gaan met de ontwikkeling van het nieuwe Europese fonds voor strategische investeringen in partnerschap tussen de Commissie en de EIB.

---

5 "Mapping the Cost of Non-Europe 2014-19", studie gepubliceerd door het Europees Parlement in juli 2014.

STRUCTURELE HERVORMINGEN OP NIVEAU VAN DE LIDSTATEN

Uiteindelijk moeten onze economieën worden hervormd en gemoderniseerd om ons Europees sociaal model te onderstutten. Het is belangrijk dat alle leden van de samenleving, en met name de sociale partners, een rol krijgen en de verandering op proactieve wijze ondersteunen.

Door een ambitieuze uitvoering te geven aan structurele hervormingen in producten-, diensten- en arbeidsmarkten kan worden gewerkt aan een hogere productiviteit, een krachtig herstel van het concurrentievermogen en een verbetering van het bedrijfsklimaat, waarbij ook investeringen worden gestimuleerd. Zo kan worden bijgedragen tot een duurzame herijking van ons groeimodel en kunnen de negatieve effecten van de noodzakelijke afbouw van de schuldenlast in de particuliere sector worden bijgesteld terwijl schadelijke macro-economische onevenwichtigheden kunnen worden voorkomen. Door de effecten op groei, productiviteit en werkgelegenheid kan dit verder bijdragen, op voorwaarde dat daarvoor de juiste kanalen bestaan, tot een verbetering van de algemene sociale toestand en een vermindering van de armoede, alsook tot de houdbaarheid van de particuliere en publieke schulden.

Ondanks de realisaties in een aantal lidstaten, in het bijzonder de meest kwetsbare lidstaten, zijn bijkomende hervormingsinspanningen noodzakelijk in alle lidstaten. Uit recente ervaringen is ruimschoots gebleken dat ambitieuze actie duidelijke resultaten oplevert (zie vak 3).

Vak 3. Voorbeelden van effectieve structurele hervormingen in de lidstaten

- In **Spanje** heeft de regering in december 2013 een wet aangenomen om de eenheid van de markt te garanderen in het belang van de vrijheid van verkeer en vestiging van personen en het vrije verkeer van goederen. De wet is een ambitieus middel om overlappende wetgeving in Spanje te rationaliseren, de versnippering van de nationale markt aan te pakken en de concurrentie in productmarkten aan te zwengelen. De Spaanse autoriteiten verwachten dat de hervorming het bbp in de loop van de tijd met meer dan 1,5 % zou doen stijgen.

- **Portugal** heeft tussen 2011 en 2013 een aantal hervormingen van de arbeidsmarkt doorgevoerd. De bescherming van werknemers met vaste contracten en contracten van bepaalde duur werd gelijkgeschakeld. De wetgeving inzake arbeidstijden werd flexibeler en maatregelen werden genomen om de lonen beter af te stemmen op de productiviteit op het niveau van de onderneming. De werkloosheidsuitkeringen werden hervormd zodat meer personen in aanmerking komen. De openbare arbeidsbureaus werden hervormd, bestaande instrumenten voor actief arbeidsmarktbeleid werden herzien en er werden nieuwe programma's ingevoerd, onder meer specifiek voor jongeren. Het werkloosheidspercentage is tussen 2013 en 2014 met ongeveer 2 procentpunten gedaald.

- **Polen** heeft een ambitieuze hervorming doorgevoerd om de toegang tot gereglementeerde beroepen te vergemakkelijken. De toegang tot 50 beroepen, waaronder advocaten, notarissen, vastgoedmakelaren en taxichauffeurs, is in de eerste golf hervormingen van 2013 vrijgemaakt. Voor 91 andere beroepen nam het Poolse Parlement besluiten in april 2014 en voor nog 101 bijkomende beroepen is de afschaffing van de reglementering voorzien voor het begin van 2015.

- **Italië** heeft in 2013 een reeks maatregelen genomen om de concurrentie en de transparantie in de gas- en elektriciteitsmarkten te verhogen. Het initiatief van de Italiaanse regering heeft bijgedragen tot een oplossing voor de lang aanslepende kwestie van de hoge energieprijzen in Italië en volgens ramingen van de energieregulator zou het bijgedragen hebben tot een daling van de prijzen voor de eindgebruiker.

Voor 2015 beveelt de Commissie aan de aandacht toe te spitsen op een aantal belangrijke hervormingen. De gekozen beleidsterreinen zijn relevant voor alle lidstaten maar de specifiek te nemen maatregelen variëren van land tot land. Binnen de eurozone moet bijzondere aandacht worden geschonken aan een betere coördinatie van een aantal van deze hervormingen om positieve synergieën te versterken en negatieve spillovereffecten te vermijden. In de volgende gebieden zijn hervormingen noodzakelijk:

1. De dynamiek in de arbeidsmarkten verbeteren en de hoge werkloosheid aanpakken. De meest concurrerende en veerkrachtige landen zijn die landen waar ondernemingen en werkgevers waarde hechten aan en het meest investeren in permanente ontwikkeling van vaardigheden, waar innovatie wordt aangemoedigd en waar mensen vlot kunnen omschakelen tussen banen, sectoren en/of regio's.

Wetgeving en instellingen voor arbeidsbescherming moeten zorgen voor een passend klimaat om aanwervingen te bevorderen en moeten zowel wie die reeds een baan heeft als wie op zoek is naar een baan, een modern beschermingskader bieden. Lidstaten moeten, met de medewerking van sociale partners, meer doen om belemmeringen voor het creëren van banen weg te nemen, indien nodig door een hervorming van de regels voor de beslechting van arbeidsgeschillen. Er moeten meer hervormingen plaatsvinden die met het oog op herstel van de werkgelegenheid lagere belastingen op arbeid nastreven. Door de compartimentering van de arbeidsmarkt te beperken wordt ernaar gestreefd belemmeringen weg te nemen voor de arbeidskansen van personen die momenteel werkloos zijn, onder hun niveau werken of een tijdelijk contract hebben, en wordt opgaande beroepsmobiliteit bevorderd.

De EU heeft behoefte aan geschoold personeel in groeisectoren zoals de digitale economie, de groene sectoren en de gezondheidszorg. Een belangrijke rol hierin speelt de opleiding, die ervoor moet zorgen dat vaardigheden afgestemd worden op signalen van de arbeidsmarkt. Beroepsopleidingen en stelsels voor duaal onderwijs moeten worden opgewaardeerd zodat jonge mensen de nodige vaardigheden kunnen verwerven. Een leven lang leren moet een centraal aandachtspunt worden, waarbij zowel publieke als private spelers worden ingezet en de toegang wordt verruimd voor alle leeftijden en voor degenen die er het meest behoefte aan hebben. Ook moet de behoefte aan vaardigheden op regionaal en sectoraal niveau beter worden geëvalueerd.

De situatie van jongeren en langdurig werklozen in het bijzonder vergt doortastend optreden. Uitkeringenstelsels moeten een combinatie bieden van vervangingsinkomens met diensten voor activatie en versterking van capaciteiten, die afgestemd zijn op individuele behoeften en aangeboden worden via centrale aanspreekpunten. Fiscale prikkels die werkzoekenden ontmoedigen, moeten worden weggewerkt. De jongerengarantie vertegenwoordigt een ambitieus streven om verschillende instrumenten te combineren en daarmee de jongerenwerkloosheid daadwerkelijk aan te pakken. De beschikbare financiering, waaronder 6,4 miljard EUR voor het jongerengarantie-initiatief, moet door de lidstaten sneller en efficiënter worden ingezet en moet worden versterkt met nationale middelen. Slechts drie operationele programma’s voor een totaal van 1,6 miljard EUR zijn in dit kader goedgekeurd

voor Frankrijk, Italië en Litouwen, waardoor voorfinancieringen aan deze landen kunnen worden verricht. Om voor het einde van het jaar de meeste operationele programma's te kunnen goedkeuren, moet door de lidstaten zo spoedig mogelijk worden ingegaan op de opmerkingen van de Commissie.

Gemiddeld zijn er meer dan twee miljoen niet ingevulde vacatures in de EU. Er bestaan weliswaar beperkingen op de geografische mobiliteit maar toch blijkt dat werknemers de kansen van het vrije verkeer niet ten volle gebruiken. Om belemmeringen weg te nemen zal de overdraagbaarheid van pensioenrechten in de EU moeten worden verruimd en moeten werknemers geholpen worden een weloverwogen keuze inzake arbeidsmobiliteit te maken, bij voorbeeld door middel van het EURES-netwerk. Tegelijkertijd moeten stappen worden ondernomen tegen misbruik van de bestaande regels en om de voortdurende braindrain uit bepaalde regio's tegen te gaan. Versterkte EU-samenwerking bij de uitwisseling van informatie en goede praktijken is daarbij belangrijk.

Een hoog niveau van werkgelegenheid vereist dat de reële lonen evolueren in overeenstemming met ontwikkelingen op het gebied van de productiviteit, ook binnen de bedrijfssector en binnen het bedrijf. Sommige lidstaten moeten deze correctie nog aanbrengen met betrekking tot trends van vóór de crisis, wanneer de lonen de productiviteitswinsten overtreffen. De sociale partners vervullen daarin een cruciale rol. Collectieve overeenkomsten moeten een bepaalde graad van flexibiliteit mogelijk maken voor gedifferentieerde loonstijgingen, intersectoraal en sectoraal, naargelang van specifieke ontwikkelingen in de productiviteit.

2. Pensioenhervormingen. In de hele EU moet voor zowel de houdbaarheid als de toereikendheid van de pensioenstelsels worden gezorgd. De meeste lidstaten hebben de afgelopen jaren hun publieke pensioenstelsels hervormd om ze een gezondere basis te geven nu de Europese maatschappij vergrijst. Zoals in de landspecifieke aanbevelingen 2014 weergegeven, zijn echter in veel gevallen verdere hervormingen noodzakelijk om de efficiëntie en financiële houdbaarheid van de pensioenen te verhogen. Tegelijkertijd moet de toereikendheid van de pensioenstelsels worden verzekerd, zodat een redelijk inkomensniveau na pensionering is gewaarborgd. Gezien de trend van stijgende levensverwachting is in veel landen een meer dynamische kijk op de leeftijd waarop mensen met pensioen kunnen gaan nodig, en moet ook de wettelijke pensioenleeftijd systematischer aan de levensverwachting worden gekoppeld om voor voldoende evenwicht tussen het leven dat wordt besteed aan werken en het leven dat in pensioen wordt doorgebracht te zorgen.

3. Moderniseren van de stelsels voor sociale bescherming. De mechanismen voor sociale bescherming moeten in alle fasen van iemands leven efficiënt en toereikend zijn. Er is behoefte aan een vereenvoudigd en gerichter sociaal beleid, aangevuld met betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang en betaalbaar en kwaliteitsvol onderwijs, preventie van vroegtijdig schoolverlaten, opleiding en werkondersteuning, huisvestingssteun en toegankelijke gezondheidszorg. De gezondheidszorgstelsels moeten worden hervormd om middels efficiënte structuren hoogwaardige gezondheidszorg, inclusief *e*-gezondheid, ter beschikking te stellen.

4. Verbeteren van de flexibiliteit van de producten- en dienstenmarkten. Het moderniseren van de werking van de netwerksectoren, het verbeteren van de infrastructuurcapaciteit en de verdere openstelling van de dienstensectoren blijft een uitdaging voor de meeste lidstaten, zoals blijkt uit de landspecifieke aanbeveling die in 2014 aan de lidstaten is gedaan waarin de focus gelegd werd op maatregelen ter verbetering van de

werking van hun netwerksectoren en ter bevordering van de concurrentie in de producten- en dienstensectoren, met name wat de gereglementeerde beroepen betreft. De effectieve handhaving van de consumentenwetgeving kan eveneens het vertrouwen doen toenemen en vraag creëren op de gemeenschappelijke markt.

De EU-wetgeving geeft een kader voor modernisering op nationaal niveau en om Europa in zijn geheel aantrekkelijker en competitiever te maken. De lidstaten hebben na de inwerkingtreding van de Dienstenrichtlijn in 2006 talrijke hervormingen in de dienstensector ondernomen, maar recentelijk was de vooruitgang ongelijker. De volledige tenuitvoerlegging van de Dienstenrichtlijn zou de werking van de gemeenschappelijke markt voor diensten significant verbeteren en zou op lange termijn tot een economische winst van tot 1,6 % van het EU-bbp kunnen leiden, bovenop de 0,8 % van het EU-bbp bij het huidige niveau van implementatie[6]. Dat in het algemeen een groot aantal uitzonderingen op de algemene principes waarin de richtlijn voorziet blijven bestaan en dat in een aantal lidstaten de hervormingsprocessen lang duren, weegt nog steeds op de volledige tenuitvoerlegging van de richtlijn, waardoor de voordelen ervan niet ten volle kunnen worden benut. Bij het opvoeren van de nationale hervormingen moet de focus liggen op de opheffing van de volgende barrières: i) onevenredige en ongerechtvaardigde vergunningsvereisten, met name vereisten inzake rechtsvorm en aandeelhouderschap, in sommige lidstaten; ii) gebrek aan duidelijkheid van de nationale wetgeving voor wat betreft de regels die gelden voor bedrijven die grensoverschrijdende diensten aanbieden; iii) gebrek aan wederzijdse erkenning; iv) omslachtige administratieve procedures, met ruimte voor verbetering van de prestaties van de onestopshops; iv) ongelijke vooruitgang inzake de aan de gang zijnde wederzijdse beoordeling van beroepsreglementering en hervormingen van gereglementeerde beroepen; v) resterende obstakels voor het vrij verkeer van goederen. De Commissie zal nauw met de lidstaten blijven samenwerken om deze barrières op te heffen[7].

5. Verbeteren van de randvoorwaarden voor bedrijfsinvesteringen. De inspanningen om het ondernemingsklimaat te versterken om het investeringsvriendelijker te maken zijn uiterst belangrijk om, met name in lidstaten met beperkte budgettaire ruimte voor publieke investeringen, meer private investeringen binnen te halen. Publiek-private partnerschappen en governance van staatsbedrijven zullen zorgvuldig moeten worden vormgegeven om de publieke bestedingen en private investeringen efficiënter te maken. Overheidsopdrachten moeten verder worden opengesteld, met name onder gebruikmaking van de EU-wetgeving. Dit houdt ook in dat de administratieve capaciteit van aanbestedende autoriteiten om te plannen en uit te voeren wordt versterkt, met name middels e-aanbesteding. In veel gevallen zijn ook verbeterde efficiëntie van procedures en grotere transparantie vereist. Goed werkende insolventiekaders zijn eveneens cruciaal voor een efficiënte herallocatie van middelen.

6. Verbeteren van de kwaliteit van investeringen in onderzoek en innovatie (O&I). Investeringen in O&I op nationaal en regionaal niveau hebben een kritieke rol te spelen in het aanzwengelen van houdbare groei. De lidstaten moeten prioriteit blijven geven aan publieke investeringen in onderzoek en innovatie en voor efficiëntie en leverage zorgen met betrekking tot private investeringen. De lidstaten moeten de focus leggen op de kwaliteit van O&I-instellingen, op hun strategieontwikkelings- en beleidvormingsprocessen, en op programma's. Tegelijkertijd moeten zij de hervormingen op tempo houden om voor een

---

[6] J. Monteagudo, A. Rutkowski, D. Lorenzani, The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation, Economic Papers 456, June 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp_456_en.pdf

[7] COM(2012) 261 van 8 juni 2012.

investeringsvriendelijk klimaat te zorgen, dat een noodzakelijke voorwaarde is voor bedrijfsinvesteringen in O&I en voor snelgroeiende innovatieve kmo's.

7. Verbeteren van de efficiëntie in het openbare bestuur. De openbare besturen over heel de EU blijven geconfronteerd met de uitdaging om "beter te presteren met minder", dat wil zeggen om aan publieke behoeften te voldoen in tijden van krappere budgetten, het bedrijfsklimaat te verbeteren door de administratieve en regelgevingslast voor bedrijven en burgers te verlichten en zich aan de behoeften van de digitale economie aan te passen. Dit blijft een uitdaging in de grote meerderheid van de lidstaten. Een aantal ervan heeft een begin gemaakt met institutionele of territoriale hervormingen, met het tweeledige doel besparingen te realiseren middels de rationalisering van hun organisatie en te zorgen voor een soepele besluitvorming en uitvoering van hervormingen middels een verduidelijking van de bevoegdheden van de verschillende institutionele of overheidslagen.

Bovendien moeten de lidstaten, in de trant van het op EU-niveau uitgevoerde programma voor gezonde en resultaatgerichte regelgeving (REFIT), vereenvoudiging en een meer digitale aanpak van het openbaar bestuur doorvoeren. Het elimineren van de papierwinkel en regelgevingsobstakels zou tot hogere kwaliteit, eenvoudigere en meer toegankelijke wetgeving moeten leiden en het pad moeten effenen voor een bedrijfs- en burgervriendelijker klimaat, wat op zijn beurt bevorderlijk is voor investeringen. In dit verband is het verbeteren van de efficiëntie en het verzekeren van de billijkheid van een onafhankelijke rechterlijke macht eveneens een belangrijke basisvoorwaarde. Het is duidelijk dat zaken zoals de lengte van procedures, het aantal onafgedane zaken, het onvoldoende gebruik van ICT, de bevordering van alternatieve geschillenbeslechtingsmechanismen en de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht dienen te worden aangepakt.

4. DOORVOEREN VAN BUDGETTAIRE VERANTWOORDELIJKHEID

Gezien de scherpe toename van de tekort- en schuldniveaus in heel de EU tijdens de financiële crisis was een significante mate van begrotingsconsolidatie noodzakelijk om het vertrouwen in de houdbaarheid van de publieke financiën van de lidstaten te herstellen en de vicieuze cirkel tussen overheidsschuldontwikkelingen en financiële instabiliteit te doorbreken. Dankzij de significante aanpassingen in de afgelopen jaren zijn in de EU de tekorten verminderd en de schuldniveaus gestabiliseerd. Deze budgettaire verbeteringen blijken uit de sterke daling van het aantal landen waartegen een buitensporigtekortprocedure loopt – 24 in 2011, 11 in 2014. Volgens de laatste prognose zal de begrotingskoers in de EU de komende jaren neutraal blijven, wat betekent dat het begrotingsbeleid niet op de voortgang van de groei zal wegen.

Niettemin blijft de overheidsschuld zeer hoog waardoor, in combinatie met de hoge externe schuldenlast, de economieën gevoeliger zijn voor negatieve schokken en een rem kan worden gezet op de groei. Dergelijke onevenwichtigheden kunnen ook een bedreiging vormen voor de soepele werking van de eurozone als geheel. De groei van de overheidsschuld moet de komende jaren nog worden gekeerd, in lijn met de verplichtingen van de lidstaten op basis van het stabiliteits- en groeipact. Dit kan worden verwezenlijkt middels een combinatie van verantwoordelijk begrotingsbeleid en economische groei. Allereerst moet het tempo van de begrotingsaanpassing worden afgestemd op de budgettaire uitdagingen van de lidstaat. Terwijl lidstaten met houdbaarheidsmoeilijkheden moeten blijven consolideren, moeten lidstaten met budgettaire ruimte deze gebruiken om groei te ondersteunen. Ook moeten de lidstaten ten volle van de onlangs versterkte nationale begrotingskaders gebruikmaken om het

juiste begrotingstraject vast te stellen en zich eraan te houden. In de tweede plaats moet de samenstelling van de begrotingsstrategieën op een groeivriendelijke manier worden vormgegeven. In verscheidene landen kan, met inachtneming van de consolidatievereisten, het benadrukken van uitgavenbeperking, eventueel in combinatie met verlaging van de meest verstorende belastingen, tot meer groei en investeringen bijdragen.

Kader 4. Verantwoordelijke groeivriendelijke begrotingsconsolidatie

De manier waarop de lidstaten met begrotingsconsolidatie zijn omgegaan, was tot nu toe niet zeer groeivriendelijk. Deze was te veel geconcentreerd op belastingverhogingen, die niet het geschiktst zijn in de meeste lidstaten waar de belastingdruk reeds hoog is. Aan de uitgavenzijde van de nationale begrotingen werd vooral in de publieke investeringen gesnoeid, ondanks het groeibevorderende potentieel van dergelijke begrotingsuitgaven. Tegelijkertijd diende men in sommige lidstaten, gezien zowel de omvang van de noodzakelijke budgettaire aanpassing als de dynamiek van de financiële crisis, zijn toevlucht te nemen tot snelle oplossingen.

Nu de financiële crisis bedaart en het consolidatietempo vertraagt, is de samenstelling van de begrotingsmaatregelen gaan verbeteren. Dit was reeds zichtbaar in 2014 en blijkt ook uit de ontwerpbegrotingen voor 2015. De daling van de investeringsuitgaven is een halt toegeroepen, terwijl de samenstelling van de ontvangsten groeivriendelijker is geworden. Vooral de ontwerpbegrotingen voor 2015 kenmerken zich door een aantal positieve fiscale maatregelen om de belastingdruk op arbeid te verminderen, hoewel het ambitieniveau nog steeds niet aan de uitdagingen beantwoordt.

Wat de ontvangstenzijde betreft, is het belangrijk om te zorgen voor een efficiënt en groeivriendelijk belastingsysteem. Werkgelegenheid en groei kunnen worden gestimuleerd door een verschuiving van de belasting op arbeid naar andere soorten belastingen die minder nadelig zijn voor de groei, zoals periodieke vastgoed-, milieu- en consumptiebelastingen, waarbij met de mogelijke verdelingsimpact van een dergelijke verschuiving rekening wordt gehouden. De hoge belastingdruk op arbeid is een al lang bestaand probleem in Europa, met verschillen van 40 % tussen de lidstaten tussen de gemiddelde loonkosten en het nettoloon. Verbreding van de belastinggrondslagen, vereenvoudiging en verhoogde transparantie kunnen ook bijdragen tot een verhoging van de efficiëntie van het belastingstelsel en de naleving van de belastingwetgeving alsmede de bestrijding van agressieve fiscale planning.

Aan de uitgavenzijde dienen productieve overheidsinvesteringen en meer groeivriendelijke posten van de lopende uitgaven prioriteit te krijgen — en zullen snelle beslissingen over het door de Commissie voorgestelde investeringsplan voor Europa deze prioriteiten helpen ondersteunen. De sociale vangnetten moeten hun rol spelen om armoede te bestrijden en sociale inclusie te bevorderen. De efficiëntie van de bestaande uitgavenprogramma’s in het verwezenlijken van hun doelstellingen moet worden versterkt door de goedkeuring van hervormingen en andere maatregelen, zoals uitgaventoetsingen. Ten minste acht lidstaten zijn momenteel of waren onlangs betrokken bij de een of andere vorm van uitgaventoetsing: het Verenigd Koninkrijk, Nederland, Frankrijk, Italië, Ierland, Denemarken, Spanje en Zweden. Het op grotere schaal delen van de resultaten en ervaringen die zijn opgedaan met deze toetsingen moet deel uitmaken van het algemene governancesysteem.

Het stabiliteits- en groeipact biedt het juiste kader voor groei op lange termijn in de context van houdbare overheidsfinanciën, met inbegrip van flexibiliteit indien nodig. Het legt de

nadruk op budgettaire ontwikkelingen in structurele termen, en niet alleen op het nominale tekort. Hierdoor kunnen ontwikkelingen waarover de overheid geen controle heeft er worden uitgefilterd, ongeacht of deze negatief (bv. asymmetrische schokken) of positief (bv. meevallers) zijn. Daardoor krijgen we een beter idee van de onderliggende begrotingstoestand. Elke lidstaat wordt individueel beoordeeld, rekening houdend met zijn specifieke economische situatie en nationale uitdagingen als gevolg van de vergrijzing, mede op het gebied van pensioen- en gezondheidszorgbeleid, en de overheidsschuld.

5. STROOMLIJNEN VAN ONS GOVERNANCESYSTEEM OM HET EFFECTIEVER TE MAKEN EN HET OWNERSHIP TE VERGROTEN

Met voorliggende jaarlijkse groeianalyse wordt het startschot gegeven voor de jaarlijkse cyclus van economische governance, bekend als het Europees semester. Het combineert toezicht op EU-niveau op het budgettaire, macro-economische en structurele beleid voordat de nationale begrotingen en besluiten voor het volgende jaar worden opgesteld. Sinds 2011 is het Europees semester gebruikt voor het initiëren en begeleiden van belangrijke budgettaire en structurele hervormingen in de lidstaten. Samen met deze jaarlijkse groeianalyse heeft de Commissie **een evaluatie van de "sixpack"- en "twopack"wetgeving** uitgevoerd die de economische governance van de EU heeft versterkt[8].

Het Europees semester is inmiddels een belangrijk instrument voor het realiseren van hervormingen op het nationale en het EU-niveau, door ervoor te zorgen dat de EU en haar lidstaten hun economisch beleid en hun inspanningen ter bevordering van de werkgelegenheid, groei en investeringen coördineren. De monitoring door de Commissie[9] heeft echter aangetoond dat er nog steeds gebrek is aan ownership, hetgeen resulteert in een onbevredigend niveau van implementatie van de landspecifieke aanbevelingen, met name op het gebied van structurele hervormingen. Met het oog op Europa's economische uitdagingen is de Commissie van mening dat nu het moment is aangebroken voor het **stroomlijnen en versterken van het Europees semester** om het doeltreffender te maken door, in lijn met de in voorliggende jaarlijkse groeianalyse gepresenteerde geïntegreerde aanpak, de focus, duidelijkheid en politieke rol ervan te vergroten. Een hervormd Europees semester moet gericht zijn op het vergroten van de doeltreffendheid van de coördinatie van het economische beleid op het niveau van de EU middels een vergrote verantwoording en een verbeterd ownership door alle actoren (zie bijlage).

Het doel van de stroomlijning van het semester is het politieke ownership, de politieke verantwoording en de politieke aanvaarding van het proces te vergroten, de geloofwaardigheid en de vergelijkbaarheid ervan in alle lidstaten te versterken en de tenuitvoerlegging van de landspecifieke aanbevelingen te helpen verbeteren.

De bespreking betreffende het Europees semester is ook belangrijk gezien de **evaluatie halverwege van de Europa 2020-strategie, die tijdig zal worden gepresenteerd voor bespreking op de Europese Voorjaarsraad van 2015**. Na de mededeling over de stand van

[8] COM (2014) 905 van 28 november 2014.

[9] De beoordelingen door de Commissie worden gepresenteerd in de jaarlijkse werkdocumenten van de diensten van de Commissie waarvan de landspecifieke aanbevelingen vergezeld gaan http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm

de uitvoering van de Europa 2020-strategie die in maart ll. werd gepubliceerd[10] en op basis van de resultaten van de publieksraadpleging, de samenvatting van de debatten in de Raad en de input van de belanghebbenden, is de Commissie bezig met de evaluatie halverwege van de Europa 2020-strategie en zal zij begin 2015 haar ideeën presenteren.

De EU kan de uitdaging op het gebied van banen en groei slechts succesvol aangaan als er brede consensus is over de beleidskoers en er een sterk draagvlak voor de hervormingsinspanningen bij de stakeholders aanwezig is. Dit betekent dat de nationale parlementen, de sociale partners en de maatschappelijke organisaties in het algemeen alle meer moeten betrokken worden bij de implementatie van beleid waarover op EU- en nationaal niveau beslist wordt. Om de nationale parlementen nauwer bij het proces te betrekken, komen elk jaar de nationale parlementen en het Europees Parlement tijdens de parlementaire week bijeen om, met deelname van de Commissie, te debatteren over het Europees semester.

Het is duidelijk ook nodig om de sociale vooruitgang en de impact van de hervormingen in de loop van de tijd te monitoren. Er is al begonnen met de versterking van de sociale dimensie van de Economische en Monetaire Unie. Met name worden in de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden werkgelegenheids- en sociale indicatoren opgenomen die ten volle moeten worden gebruikt teneinde een beter inzicht in de arbeidsmarkt en de sociale ontwikkelingen en risico's te verkrijgen. De Commissie zal er ook voor zorgen dat de Europese sociale partners beter bij het proces van het Europees semester worden betrokken.

Terwijl de eerste ideeën zullen worden getest en geïmplementeerd voor het Europees semester van 2015, zullen de komende maanden verdere voorstellen worden uitgewerkt als onderdeel van de werkzaamheden met betrekking tot de verdieping van de economische governance, die door de voorzitter van de Commissie, samen met de voorzitters van de Europese Raad, de Europese Centrale Bank en de Eurogroep zullen worden gecoördineerd[11].

6. CONCLUSIE

Er moet dringend een nieuwe start worden gemaakt met de economische beleidsvorming van de EU. In haar jaarlijkse groeianalyse voor 2015 stelt de Commissie voor dat de EU met betrekking tot het economisch beleid een geïntegreerde aanpak doorvoert die is opgebouwd rond drie hoofdpijlers, die alle samen werkzaam moeten zijn — stimulering van investeringen, versnelling van structurele hervormingen en doorvoering van verantwoordelijke groeivriendelijke begrotingsconsolidatie.

De lidstaten moeten prioritair het als onderdeel van voorliggende jaarlijkse groeianalyse voorgestelde investeringsplan van 315 miljard EUR goedkeuren. Zij moeten zich ertoe verbinden de wetswijzigingen tot stand te brengen die vereist zijn om het voorgestelde nieuwe fonds tegen eind juni 2015 te creëren. De lidstaten moeten zich er ook toe verbinden de komende drie jaar het gebruik van innovatieve financiële instrumenten ten behoeve van de implementatie van projecten onder de Europese structuur- en investeringsfondsen in totaal ten minste te verdubbelen.

---

[10] COM(2014) 130 final, "Tussenopname van de Europa 2020-strategie voor slimme, duurzame en inclusieve groei", http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf en http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/europe2020stocktaking_en.pdf

[11] Zoals afgesproken op de eurozonetop van 24 oktober 2014.

Afhankelijk van de situatie van elke lidstaat moet de voorgestelde geïntegreerde aanpak op nationaal niveau worden geïmplementeerd door aandacht te besteden aan de starheden op de arbeidsmarkt om hoge niveaus van werkloosheid aan te pakken, door het doorvoeren van pensioenhervormingen, door het moderniseren van de stelsels voor sociale bescherming, door het verbeteren van de flexibiliteit van de producten- en dienstenmarkten, door het verbeteren van de raamvoorwaarden voor bedrijfsinvesteringen, door het verbeteren van de kwaliteit van de investeringen in onderzoek, innovatie, onderwijs en opleiding en door het verbeteren van de efficiëntie van het openbaar bestuur. De sociale partners worden uitgenodigd om actief aan de binnenlandse hervormingsagenda's bij te dragen.

Een verhoogde betrokkenheid van de nationale parlementen, sociale partners en stakeholders bij het Europees semester is noodzakelijk om het nationale ownership en de nationale verantwoording te versterken. De stroomlijning van het Europees semester van 2015 zal een eerste stap in deze richting zijn.

De voorgestelde geïntegreerde aanpak vraagt om politiek leiderschap van de lidstaten, het Europees Parlement en de Europese Raad. De Commissie zal met alle actoren samenwerken om ervoor te zorgen dat Europa teruggebracht wordt naar de weg van een houdbaar economisch herstel.

BIJLAGE

Stroomlijning en versterking van het Europees semester

Het Europees semester slaat op de jaarlijkse cyclus van coördinatie van het economische en budgettaire beleid waarbij richtsnoeren aan de lidstaten worden gegeven voordat zij beleidsbeslissingen op nationaal niveau nemen. De richtsnoeren worden gegeven in de context van het stabiliteits- en groeipact en de procedure voor macro-economische onevenwichtigheden. Het Europees semester dient ook om de Europa 2020-strategie te implementeren.

Het Europees semester start elk jaar met de publicatie door de Commissie van de jaarlijkse groeianalyse. Daarin worden de algemene economische prioriteiten voor de EU geschetst. Er wordt door de andere instellingen over gedebatteerd en zij wordt meegenomen in de bespreking die tot de Europese Voorjaarsraad leidt. De lidstaten leggen in het voorjaar van elk jaar nationale programma's voor. De Commissie stelt vervolgens op basis van haar beoordeling van de nationale economische situatie en het nationale economische programma landspecifieke beleidsaanbevelingen voor elke lidstaat voor. Alle betrokken beleidsdomeinen komen aan bod: budgettaire, macro-economische en structurele hervormingen. De aanbevelingen worden in de Raad besproken en door de Europese Raad van juni bevestigd, alvorens uiteindelijk door de Raad te worden aangenomen. Van de lidstaten wordt verwacht dat zij de aanbevelingen in hun begrotings- en beleidsplan voor het volgende jaar weergeven en in de komende 12 maanden implementeren.

Hoewel het Europees semester de coördinatie van het economisch beleid op EU-niveau heeft versterkt, heeft de beperkte en soms ontbrekende implementatie van landspecifieke sleutelaanbevelingen de effectiviteit ervan op losse schroeven gezet. Een gestroomlijnd en versterkt Europees semester moet op de bestaande sterke punten van het proces voortbouwen en de zwakke punten ervan aanpakken, door de diverse fasen en de outputs ervan te vereenvoudigen, door de samenwerking en dialoog met de lidstaten te verbeteren, door de rapportagevereisten te beperken, door het multilaterale karakter van het proces te verhogen en door het ownership op alle niveaus te versterken.

Vereenvoudigen van de outputs van de Commissie en mogelijk maken van meer feedback over de analyse van de Commissie. De gebruikelijke gezamenlijke indiening van de jaarlijkse groeianalyse en het waarschuwingsmechanismeverslag in het najaar werkt goed, omdat de twee documenten elkaar aanvullen en de EU-totaalaanpak voor het komende jaar omvatten. Maar de twee voornaamste landspecifieke documenten die later in het proces worden geproduceerd, de werkdocumenten van de diensten van de Commissie waarvan de landspecifieke aanbevelingen vergezeld gaan en de diepgaande analyses die ingevolge het waarschuwingsmechanismeverslag worden ingediend, worden momenteel op twee verschillende tijdstippen in het voorjaar ingediend. Met één uitgebreide economische beoordeling per lidstaat die als basis dient voor de tot de lidstaten te richten aanbevelingen, zou de coherentie van het proces verbeteren en de administratieve last verminderen. Een vroegere publicatie van deze documenten – bijvoorbeeld in maart – zou ook ruimte laten voor grotere transparantie en mogelijke feedback op de analyse van de Commissie.

Stroomlijnen van de rapportagevereisten van de lidstaten: De aan de lidstaten opgelegde rapportagevereisten moeten evenredig zijn en een duidelijke meerwaarde hebben. Daarbij moet de aanpak van "het maar één keer te zeggen" worden gevolgd, waarbij beschikbare informatie die middels documenten en missies ter plaatse is verzameld daadwerkelijk wordt

gedeeld en hergebruikt, terwijl de focus van het werk op Europees niveau op het analyseren en actualiseren ervan wordt gelegd. Nationale hervormingsprogramma's kunnen op nationaal niveau een belangrijke rol op het gebied van communicatie en ownership spelen als de focus ervan zo verlegd wordt dat in een vroeger stadium een meer gerichte nationale input in de analyse van de Commissie wordt geleverd en de nationale parlementen en sociale partners bij de formulering ervan wordt betrokken.

Bevorderen van het multilaterale karakter van het proces: Het ownership van het Europees semester door de lidstaten is globaal nog steeds te zwak op nationaal niveau, maar ook op Europees niveau. Dit beperkt de kwaliteit van de discussie en verdere implementatie van de landspecifieke aanbevelingen. In domeinen waar de toezichtsinstrumenten krachtiger zijn, zoals het kader van de publieke financiën en het begrotingskader, werden de aanbevelingen significant beter geïmplementeerd. Een gestroomlijnd proces moet meer tijd laten om de EU-richtsnoeren te onderzoeken en te bespreken. De vroege presentatie van de landspecifieke analyse van de Commissie zou in dat opzicht ook helpen. Bovendien zou het mogelijk moeten zijn samen met het voorzitterschap van de Raad door het jaar de prestaties en het beleid vaker aan een zorgvuldig onderzoek te onderwerpen. Verbeterde vergelijkbaarheid van beleidsacties en -resultaten in alle lidstaten zou ook de groepsdruk bevorderen en verder inspirerend werken voor dergelijke multilaterale discussies. In de context van de voorbereiding van de bespreking in de Raad van de ontwerpaanbevelingen en met het oog op het debat tijdens de Europese Raad van juni is het bijzonder belangrijk van gedachten te wisselen over de monitoring door de Commissie van de totstandbrenging van de hervormingen.

Openstelling van het proces en het meer in contact treden met andere actoren: De democratische legitimiteit van het proces van het Europees semester is soms ter discussie gesteld. De jongste jaren heeft de Commissie middels bilaterale bijeenkomsten, gerichtere bespreking in de comités van de Raad en uitgebreidere technische missies geleidelijk aan een diepere en permanentere dialoog met de lidstaten tot stand gebracht. Ook de parlementaire betrokkenheid is verbeterd. Wat het Europees Parlement betreft is een nauwe betrokkenheid mogelijk gemaakt middels de bij de sixpackwetgeving ingevoerde economische dialoog, waarmee in besprekingen tussen het Europees Parlement enerzijds en de lidstaten, de Raad, de Commissie, de Europese Raad en de Eurogroep anderzijds is voorzien. Bovendien heeft het Parlement op cruciale momenten van het Europees semester belangrijke politieke debatten gehouden. De vertrouwdheid van de nationale parlementen met het Europees semester is door de jaren heen vergroot dankzij de tenuitvoerlegging van de twopackwetgeving en meer directe betrokkenheid van de Commissie middels presentaties en debatten. Ondanks dergelijke positieve ontwikkelingen is er ruimte voor bredere dialoog, niet alleen met de parlementen, maar ook met de sociale partners. De Commissie zou in de toekomst bijvoorbeeld met het Europees Parlement en de sociale partners op Europees niveau in contact kunnen treden voordat de jaarlijkse groeianalyse wordt gepresenteerd en het debat kunnen voortzetten nadat deze is aangenomen. Op basis van haar landspecifieke analyse zou de Commissie ook met het Europees Parlement in contact kunnen treden om opkomende horizontale kwesties te bespreken, en eventueel met de sociale partners in contact kunnen treden om feedback over actuele landspecifieke zaken te ontvangen.

Europese Commissie

EUROPEES SEMESTER: EEN PARTNERSCHAP TUSSEN EU-LIDSTATEN

	November	December	Januari	Februari	Maart	April	Mei	Juni	Juli	Augustus	September	Oktober
	Economische najaarsprognoses			Economische winterprognoses			Economische voorjaarsprognoses					
Europese Commissie	JGS WMV **Jaarlijkse groeianalyse** en **waarschuwingsmechanismeverslag** Euro-zone **Advies** Commissie over **ontwerpbegrotingsplan**	Bilaterale bijeenkomst met de lidstaten	Informatiemissies naar de lidstaten		Eén analysedocument per lidstaat (hervormingsagenda en onevenwichtigheden)	Bilaterale bijeenkomst met de lidstaten	LSA Commissie doet **landspecifieke aanbevelingen** voor begrotings-, economisch en sociaal beleid					
Europese Raad / Raad	Euro-zone Ministers van Financiën **bespreken EC-adviezen** over ontwerpbegrotingsplannen	Nationale ministers **stellen conclusies vast** over **JGA + WMV**. EU-leiders spreken voornaamste gebieden voor coördinatie af op basis van **JGA + WMV**. JGS WMV			EU-leiders stellen **economische prioriteiten** vast op basis van JGA JGS			Nationale ministers **bespreken LSA's**	EU-leiders **bekrachtigen definitieve LSA's** LSA			
Lidstaten		Lidstaten **keuren eigen begroting goed**			Lidstaten presenteren hun **nationale hervormingsprogramma´s** (inzake economisch beleid) en **stabiliteits- of convergentieprogramma´s** (inzake begrotingsbeleid)						Euro-zone	Lidstaten presenteren **ontwerpbegrotingsplannen + economische partnerschapsprogramma´s** (landen met een BTP)
Europees Parlement					**Dialoog over economische prioriteiten**							**Debat / resolutie** over het Europees semester en de LSA's LSA

Verklarende woordenlijst: **JGA**: Jaarlijkse groeianalyse - **WMV**: Waarschuwingsmechanismeverslag - **LSA**: Landspecifieke aanbevelingen - **BTP**: Buitensporigtekortprocedure - **DE**: Diepgaande evaluatie

Europese Commissie